

外国与比较教育研究

美国巨型大学治理模式研究

周群英

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

〔摘 要〕 巨型大学由于规模宏大而被赋予特殊的治理身份。美国巨型大学采用事业部组织结构下的集权决策和分权管理以及多样化的协作运作方式的治理模式对我国巨型大学治理具有借鉴意义。实行学院参与治理、建立多样化的协调方式是我国巨型大学理想的治理模式。

〔关键词〕 巨型大学;治理;协调

〔作者简介〕 周群英(1976—),女,厦门大学教育研究院博士研究生,主要从事高等教育基本理论研究。

20 世纪 90 年代,在合并风和扩招潮的推动下,中国出现了“规模宏大、师生众多、校园分散的一所大学和多所同名的大学群”^[1],这些大学群与 1963 年克拉克·克尔在哈佛大学戈德金讲座发表演说时所提出的巨型大学(multiversity)“规模较大的”、“拥有以共同的名称、共同的管理委员会以及由之以相关的目的维系在一起的一整套群体和机构”^{[2](P1)}具有很多相似的特征,因此也被国人称为“巨型大学”。根据组织理论,通常当一个组织发展到具有相当规模,组织结构愈变愈复杂及组织目标越来越多样化时,将带来一系列传统模式下难以解决的问题。对于巨型大学这一组织来讲也不例外。如何解决中国巨型大学由于组织规模扩大带来的一系列内部管理问题,美国巨型大学内部治理模式或许可以为我们提供一些有益的启示。

一、治理理论视野中的巨型大学

“治理”(governance)原意为“控制、引导和操纵”,主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。1995 年全球治理委员会发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的报告,并在报告中对治理进行了如下界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符

合其利益的非正式的制度安排。治理的核心特征是“权力在不同层次之间的配置、行使和协调的正式和非正式的制度安排”。^{[3](P31)}

克尔认为巨型大学的本质特征是“多元的”,“它有若干个目标、若干个权力中心,它为若干种顾客服务,它不是单一的、统一的社群,它标志着真、善、美的幻想以及许多通向这些幻想的道路”^{[4](P96)}。这种大学具有多个目标、多种社群从而导致多个中心多个灵魂,“在维护、传播和考察永恒真理方面是无与伦比的;在探索新知识方面是无与伦比的;在整个历史上的所有高等学校中间,在服务于先进文明的如此众多的部分方面也是无与伦比的”。^{[5](P29)}因此在这个团体里,“有学生‘国’、教职员‘国’、校友‘国’、董事‘国’,各种公共团体‘国’。每个国家都有自己的领地、司法权和管理形式。每个国家都可以对其他国家宣战;有的还有否决权。每个国家都可以通过多数表决解决自己的问题,但他们不能单独组成选区。共存比统一更可靠。和平是最高原则,进步则是另一原则”。^{[6](P23)}巨型大学上述这些内部特征要求各“国”之间相互冲突的或不同利益的关系得以实现协调而非控制,在互动过程中达成和谐状态,因而被赋予特殊的治理身份。

二、美国巨型大学治理模式特点

美国巨型大学形成于 20 世纪 50 年代,巨型大学(multiversity)这一称谓在克拉克·克尔看来具有

量和质的特征。从量的方面来看,巨型大学是高等教育规模扩张的结果。“二战”后为了满足急剧膨胀的急于上大学公民的迫切需要,各州大力发展公立高等教育,其主要途径是利用已经具有较强办学实力的州立大学为基础在各地开设新的分校;从质的规定来看,二战前美国一些著名州立大学参与军事研究做出了重大贡献,因此建立了与联邦政府的密切关系,获得了大量稳定的科研经费,州立大学的科学研究得以大力发展。与此同时大学利用自身的高新技术成果与工业界建立产学研联合机构,开展技术推广服务。大学所具有的培养人才、发展科学、服务社会的三种职能逐渐集聚在某一大学组织时引起的集聚效应而导致了美国巨型大学的产生。加州大学、马里兰大学等都是美国著名巨型大学的代表。2007年加州大学共有10个分校,3个能源部重点实验室,21.4万多学生和17万教职员工^[4]。马里兰大学有11个分校,2个研究机构,111589本科生和37537名研究生^[5]。美国巨型大学是在美国的社会政治、经济、文化环境下发展起来的,因而治理机制具有继承非巨型大学的长处但又有自身的特点。

(一) 事业部治理结构^[6]

组织结构是有机体内各个要素的构成方式及其功能的总和,组织结构设置是否合理影响组织功能的发挥。事业部结构(Multidivisional Structure)即按产品或地区设立事业部(或大的子公司),每个事业部都有自己较完整的职能机构,是在直线制、职能制和直线职能型之后产生的新的组织结构形式。对比前几种组织结构,事业部结构完善的职能体系,适应了规模较大、组织分散、目标多样化的大型组织管理上的需要,它使决策更加灵活,生产更加敏捷,服务更加贴近市场,在一定程度上有利于增强组织的竞争力。几乎所有的美国大型企业都采用了事业部的组织结构,作为规模庞大的学术组织美国巨型大学也采用事业部组织结构。美国巨型大学的各个分校都有自己完整的相对独立的职能机构,完成本校区的任务、目标,所以,克尔认为巨型大学的“很多部分可以增加也可以取消,但对整体无大多影响,甚至不为人所注意,或者不会遭受任何损失”。^{[2](P13)}事业部的开放性功能使巨型大学具有无限容量,因此,新校区的建立、新服务地区的扩展、系统内的新任务安排及校区间持续性的功能分化都便于整体规划,同时也使得各校区多样化发展的决定成为可能。

(二) 集权与分权相制衡

权力问题是治理的核心问题,对组织而言,相同

的组织结构因其权力配置的不同,组织的治理效果不同,即组织的权力构成影响其作为系统的活动,以及所发生的变革类型和所贯彻的价值观念。

由于组织规模的扩大,美国巨型大学组织机构的层次为系统——分校——院——系(中心)四级结构,比一般大学的校——院——系增加了系统(university system)这一个组织层次。系统层次的权力一般集中于最高权力机构评议会或董事会和系统校长。评议会或董事会拥有重大教育事项的决策权、“人事任免权”和“财务分配权”,其主要职责是确定本校的大政方针;审批长期规划,处理学校的财产、财政及人际和校际关系等有关重大事宜;任命和指定大学的校长、各分校校长,各总校范围机构的主要负责人;传达州议会和州政府对大学的指令,是大学法定代言机构。评议会或董事会一般不介入学校日常事务的管理,系统校长是大学的最高行政长官,具有最高的行政权力^{[7][8]}。由此可以看出,系统层次是实施战略决策的机构,在系统层次,权力表现为集权的特征。

分校校长是各自分校的首席执行长官,在系统整体发展战略指导下,对所管辖的分校享有人事、财务和行政等权力。至于分校的权力如何分配主要由分校校长负责,大学系统一般不干预。各分校都是根据本校的实际情况制定相关制度和设置组织机构,处理相关的课程设置、教学改革、教师聘任及晋升、系科设置等具体事务。在分校层次以下,治理模式表现为分权且多样化的特点。

因此,事业部结构下的巨型大学在权力配置上体现为集权与分权的制衡,即在组织上层表现为集权,在组织的中下层则体现为分权,各个机构各司其职,各负其责。由于大学系统不负责发展战略的实施和日常管理,因而摆脱了事务性工作,有助于制定正确的发展战略;由大学系统分配财政资源,避免了重复设置教学机构的浪费和规模效益不高的弊端;分校享有实施战略的所有权力,有助于调动分校积极性。

(三) 多样化协调运作方式

组织规模的扩大,内部结构复杂化以及任务分散化导致要协调的群体、权力中心的数量相对多起来,需要协调的因素越来越多。因此,建立多样化的协调运作方式对巨型大学的和谐发展具有重要的作用。在美国巨型大学中,协调是各级行政机构的主要责任,协调方式体现为多样化的特点。美国巨型大学的协调方式具体有以下几种:1. 通过控制评议会决策成员组成来进行协调。大学系统是与州和联

邦政府联系的一个部门,便于处理大学与外部的各种关系。评议会吸收不同社会身份的成员参与决策,共同讨论大学的发展,从而实现大学与社会外部关系的协调。2. 成立各种常务委员会进行协调。巨型大学一般在评议会下设常务委员会,在评议会休会期间代行评议会职权,各校根据自己的具体情况设立委员会机构,协助评议会处理各方面的工作。如加州大学就设八个常务委员会,如审计委员会、教育政策委员会、投资委员会、学术委员会等从学术、教学、管理几个方面协助评议会工作,伊利诺伊大学则设有12个常务委员会。评议会会议一年至少举行四次,下设的委员会每月召开一次会议。3. 通过主要负责身兼数职承担多种角色实现协调。如大学系统校长既是评议会成员又是其他常务委员会成员。对于大学系统校长的角色,克尔认为其更多的是调解者的角色,“对于校长来讲,需要调和的因素越来越多,能被领导的人已越来越少。大学变成了巨型大学,校长职位的本质也随之起了变化”^{[2](P45)},采用温和的手段来保持大学微妙的利益平衡,同时促进多个社团进行文明而激烈的竞争以实现系统的总体目标成为校长的主要职责。因此,巨型大学的校长“应是协调人,而不是富有创造性的领导者”^{[2](P43)}。

三、启示

在思考美国巨型大学治理经验对中国巨型大学治理改革的借鉴意义之前,首先必须认识到,中国巨型大学与美国巨型大学在多个方面存在差异:美国巨型大学的这种庞大的结构是自发形成的,其目的是为了增强大学的扩张能力以吸收更多的入学者;中国巨型大学形成于高等教育体制改革进程中大学合并风与招扩潮和政府行政力量的推动,其目的是提高办学效益。美国巨型大学中各个分校作为一个相对独立的办学实体,在社会上有自己的声誉,并在高等学校分类统计中被单独统计;中国巨型大学各个校区除在地理位置上分离以外,其他都必须是一致的;中国巨型大学总校与校区之间的关系是领导与被领导的关系;美国巨型大学系统只是一个政策协调者、公共事务提供者以及政府与各个分校之间的代理者。在这些无法逾越的根本性差异基础上,考虑借鉴美国巨型大学治理模式才具有深刻和深远的启示意义。

(一) 实行学院参与的治理模式

巨型大学由于组织规模的扩大而具有集权与分

权相结合的诉求,集权与分权的程度是动态发展的,但是极端的情形似乎不太可能出现,更多的情况是,分权与集权作为两个并存的趋势存在。在目前中国巨型大学实行统一领导,校区没有作为独立实体的情况下,学院是实现有限分权的最佳层级,因此,学院参与的治理模式更适合中国巨型大学。学院参与型的治理模式是指学院发挥自身主观能动性,有效地参与大学治理决策。当然,参与的治理模式需要健全的决策执行系统、有效的参谋咨询系统和完善的监督回馈系统。目前中国很多高校都在探索实行学院制管理,将权力下放给学院,但是在实施过程中出现很多问题,究其原因,在于目前中国的高等学校还未形成面向社会自主办学的自我约束机制,所以学院制实施的制度条件尚不成熟,但是学院参与治理模式是一种渐进式改革,比起激进式的学院制改革更加适合中国巨型大学。

(二) 建立多样化的协调方式

多样化协调方式是巨型大学治理的重要手段。协调方式应包括正式的制度安排和非正式的制度规范。目前我国大多数巨型大学主要通过正式的制度安排如设校区管理委员会来协调校区间的事务,协调机制单一。况且以设立机构来实现协调目的,在校区众多的大学又很容易导致机构臃肿,因而抵消规模扩大带来的效益。除了相应协调机构的设立之外,协调还应该是各层次机构应承担的责任,以求达到“多种声音,一个合唱团”^[9]的治理水平。

参考文献:

- [1]李泽武,姚加惠,朱景坤. 我国巨型大学的管理与组织模式研究[M]. 厦门:厦门大学出版社,2005.
- [2](美)Clark Kerr. 大学的功用[M]. 陈学飞,陈恢钦,刘新芝译. 南昌:江西教育出版社,1993.
- [3]俞可平. 治理与善治[C]. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [4]<http://www.universityofcalifornia.edu/campuses/welcome.html>.
- [5]<http://www.usmd.edu/>.
- [6]UC Organization Charts <http://www.ucop.edu/ucophome/coordrev/orgchart.html> <http://www.usmd.edu/usm/organizational-chart>.
- [7]Daniel L. Simmons (1995) Shared Governance in the University of California an Overview. <http://academic-senate.berkeley.edu/about/documents/SharedGovernanceintheUniversityofCalif-Simmons.pdf>.
- [8]<http://www.senate.umd.edu/cpsenexrpt.html>.
- [9](美)杰拉德·盖泽尔. 美国多校园大学系统:实践与前景[M]. 沈红等译. 北京:教育科学出版社,2004.